Government of Canada Gouvernement du Canada Canada

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

What's New | Who We Are | DSP Home | PWGSC Home | CCSB Home

Depository Services Program

Library of Parliament
Parliamentary Research Branch

87-2E

FEDERAL SPENDING: CHANGING TRENDS

Prepared by:
Jean Soucy, Economics Division
Marion G. Wrobel, Senior Analyst
Revised 27 March 2000

TABLE OF CONTENTS

ISSUE DEFINITION

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Spending Trends

B. Spending on Social Services

1. Old Age Security and Related Programs

2. The Seniors' Benefit

3. (Un)Employment Insurance

4. Family Allowances/Child Tax Benefits

C. Debt Charges

D. Federal Budgets of 1990, 1991 and 1992 and

the December 1992 Economic Statement

E. The 1993 Federal Budget

F. The 1994 Federal Budget

G. The 1995 Federal Budget

H. The 1996 Federal Budget

I. The 1997 Federal Budget

J. The 1998 Federal Budget

K. The 1999 Federal Budget

L. The 2000 Federal Budget

PARLIAMENTARY ACTION

CHRONOLOGY

SELECTED REFERENCES

FEDERAL SPENDING: CHANGING TRENDS*

ISSUE DEFINITION

Since 1970-71, total federal government expenditures have increased from $16,000 million to about $158,000 million. To put this in perspective, they went from 18% of Gross Domestic Product (GDP) in early 1970-71, to 15.8% of GDP in 2000-2001. These data, however, hide the fact that federal spending had grown to about 25% of GDP by the mid 1980s, from when it has declined (Figure 1).

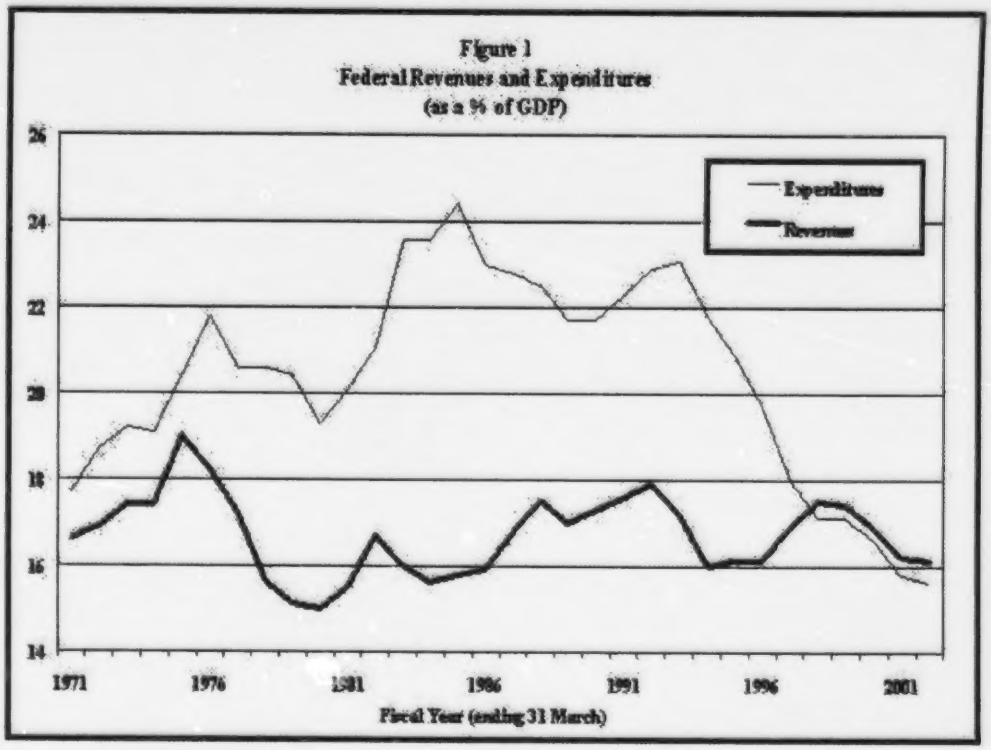
The longer-term trend in spending originated many decades ago. This paper is concerned with only the more recent growth and explores not so much the aggregate level of expenditures as changes in the various components of spending. It will examine those components which account for total expenditure growth and explain why they do so.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Spending Trends

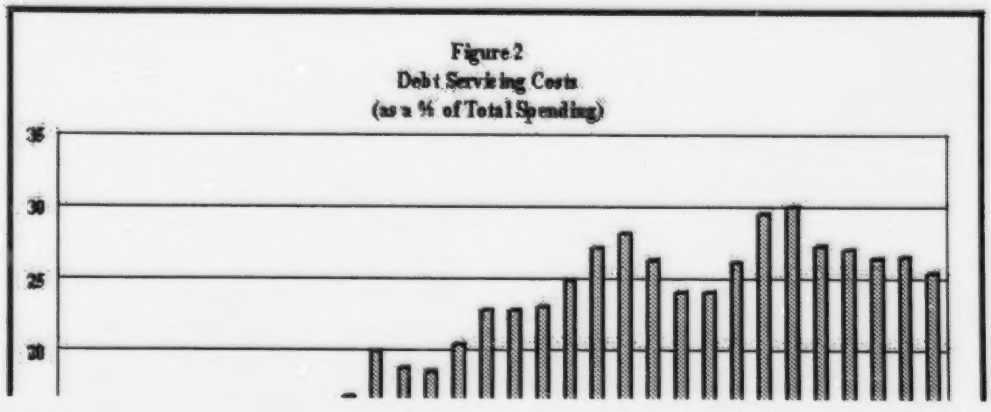
The following three charts summarize trends in federal spending. Figure 1 looks at total spending as a proportion of GDP and provides a reference point by including

revenues. We see a very pronounced trend to increased federal spending through the 1970s and first half of the 1980s. Since then, spending has fallen dramatically.



The chart clearly shows the effects of recessions on spending. Nevertheless, the first 15 years show a clear trend towards higher spending, which was reversed in the latter 17 years portrayed in the chart. Spending as a proportion of GDP is lower today than it was in the early 1970s.

While total spending has gone up and down, its composition has changed steadily. Since the mid 1970s, when the debt-to-GDP ratio reached its lowest level, the proportion of total spending accounted for by debt service charges has trebled, from 10% of total spending to about 30%. **The budgetary projections suggest that debt service charges will stabilize at about 26% of spending, as can be seen in Figure 2.**



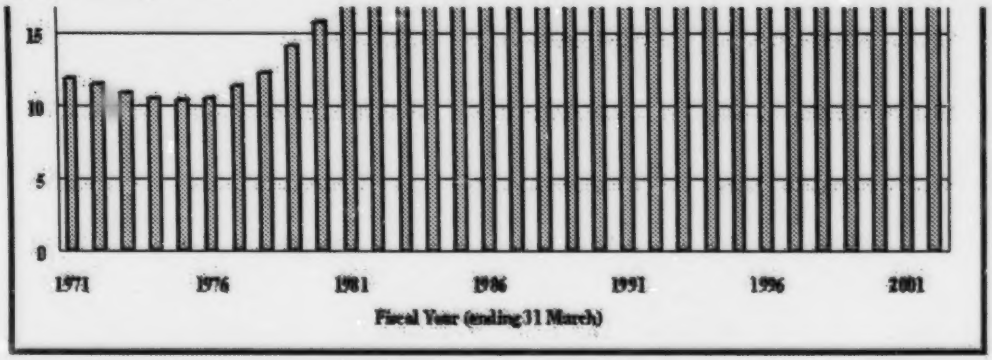
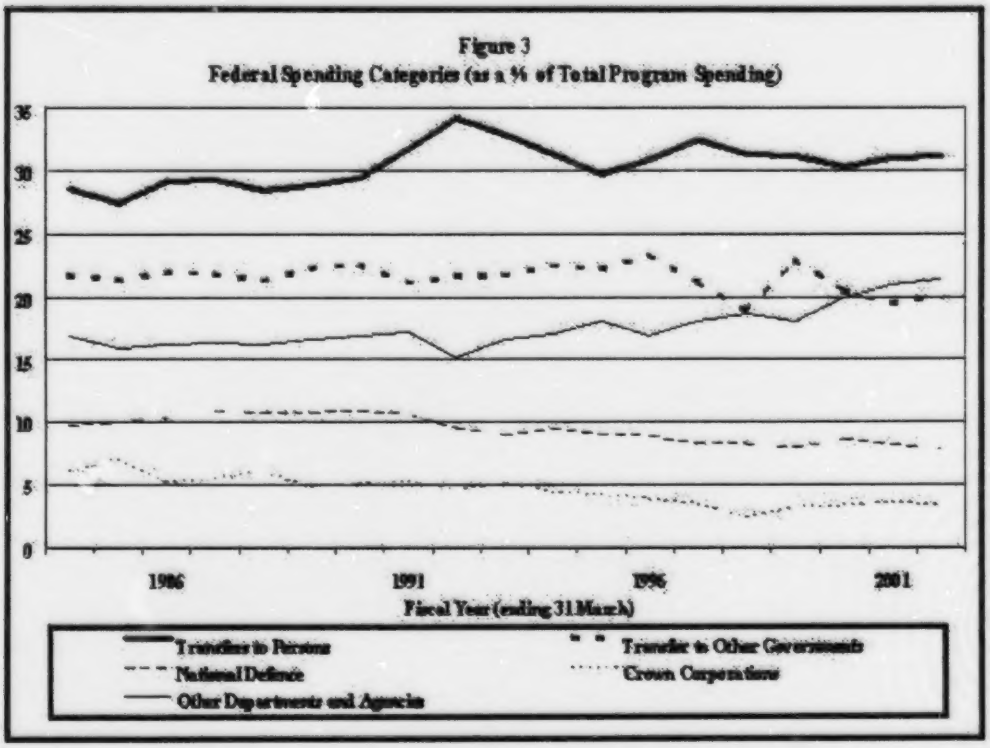


Figure 3 presents five major components of program spending and shows them as a proportion of total program spending. Trends over time for these categories give some indication of changes in government priorities. The chart shows a slow but steady move away from government funding of Crown corporations. There is a similar trend with respect to defence spending; the relative share of program spending devoted to defence has fallen by over 25% since 1990. **Other departments and agencies account for an increasing share of spending, which should rise to 21.4% by fiscal year 2001-2002.**



Transfers to other governments now constitute the third largest category of spending, according to this chart. Such transfers continued to have a relatively steady share of program spending until the introduction of the CHST. **Since then, their share has declined; by fiscal year 2001-2002, it should account for just under 20% of program spending.**

Transfers to persons are the most important component of federal spending, comprising just under 30% of program spending in the latter half of the 1980s. This grew to over 34% as a result of the recession and greatly increased Unemployment/Employment Insurance benefits. **EI reforms caused the cost of benefits to fall somewhat so that transfers to persons should account for 31.1% of program spending by fiscal year 2001-2002.**

The small increase in the relative importance of transfers to persons to the year 2002 is partly due to demographic changes causing steady growth in benefits to seniors. More important, however, the increase is due to the fact that these transfers were largely immune to the cutting applied to other programs. With the exception of EI reforms, which had their main effect prior to 1996, there have been no cuts to transfers to individuals in the latter half of the decade. Thus the relative importance of this category is growing slightly by default.

B. Spending on Social Services

In fiscal year 1986-87, the federal government spent $41,711 million on social services, as defined by Statistics Canada. The expenditures grew by 3.7% over the previous fiscal year. Over three years to 1986-87, social service expenditures increased by almost 20%. These expenditures constitute the major part of program spending and as such are a good subject for additional scrutiny. In addition, as a number of them were (and still are) subject to automatic indexation through much of the 1970s and early 1980s, they provide a convenient area to test the assertion that indexation has contributed to the rapid growth of government expenditures.

The two most significant programs are old age security payments and employment insurance. **Gross expenditures on the OAS system are currently in the $24,200 million range and expenditures on EI amount to $11,500 million.** Prior to reform of the Child Benefit System, the amounts spent on family allowances, though smaller, were also important.

Federal spending on social security in 1988 amounted to $45,335 million, compared to $4,497 million in 1970. Spending grew 14.6% faster than average in Newfoundland, while it grew about 14% less than average in Saskatchewan. In Ontario, spending increased 10% less than the national average. These provincial variations are due to differences in population growth, income growth and demographic change. As shown in Table 1, total government transfers for 1999 have considerably been increased. This increase is due to the $3.5 billion one-time supplement to the CHST announced as an immediate measure to help provincial governments with their health care programs. **In 2000, another one-time supplement of $2.5 billion was announced.**

1. Old Age Security and Related Programs

The Old Age Security (OAS) provides a universal taxable benefit to anyone over the age of 65 who meets certain residence requirements. This benefit is indexed quarterly to changes in the Consumer Price Index. It has been indexed, off and on, to the rate of inflation since 1971. The OAS is complemented by two other programs for the elderly: Guaranteed Income Supplement (GIS) and the Spouse's Allowance (SPA).

These programs put to rest the myth that selectivity necessarily reduces program cost. Although the system has become more selective, it has also become more generous and thus more expensive.

After 1952, the system of old age pensions was completely universal; however, with the introduction of the GIS, it is becoming increasingly selective. This becomes clear if we consider the relationship between the maximum OAS and GIS rates. In 1971 the GIS maximum was 69% of the OAS payment. By 1987 it reached 119% of the OAS rate, where it remains today. Put another way, the OAS payments have stayed relatively constant since 1971; when measured in real dollars, they have increased by only 13%, while the maximum GIS rate has more than doubled.

TABLE 1
SOME FEDERAL SPENDING STATISTICS
(in million dollars)

Fiscal Year (ending 31 March)	Total Spending	Program Spending	Gross Debt Charges	National Defence	Transfers: Persons	Transfers: Governments
1970-71	15,998	14,111	1,887	1,818	3,281	2,954
1971-72	18,405	16,295	2,110	1,862	3,942	3,610
1972-73	21,107	18,807	2,300	1,937	5,153	4,134
1973-74	24,641	22,076	2,565	2,224	6,042	4,585
1974-75	31,476	28,238	3,238	2,526	7,620	5,884
1975-76	37,862	33,892	3,970	2,966	9,233	6,874
1976-77	41,304	36,596	4,708	3,373	9,873	8,399
1977-78	45,505	39,974	5,531	3,776	11,104	8,512
1978-79	50,004	42,980	7,024	4,096	12,030	9,551
1979-80	53,996	45,502	8,494	4,377	11,967	10,601
1980-81	63,423	52,765	10,658	5,063	13,793	11,578
1981-82	75,981	60,867	15,114	5,672	16,051	13,088
1982-83	89,711	72,808	16,903	6,599	21,697	14,177
1983-84	97,045	78,968	18,077	7,679	22,514	17,125
1984-85	109,493	87,100	22,393	8,636	23,888	18,548
1985-86	111,528	86,106	25,422	8,890	25,062	18,879
1986-87	116,673	90,005	26,668	9,695	26,423	19,569
1987-88	125,406	96,453	28,953	10,337	27,400	20,518
1988-89	132,840	99,688	33,152	10,700	28,780	22,145
1989-90	142,637	103,848	38,789	11,249	30,501	23,417
1990-91	151,353	108,765	42,588	11,518	34,532	22,928
1991-92	156,389	115,215	41,174	10,901	39,340	24,865
1992-93	161,401	122,576	38,825	10,939	40,365	26,544
1993-94	157,996	120,014	37,982	11,282	37,536	26,947
1994-95	160,785	118,739	42,046	10,693	35,326	26,313

1995-96	158,918	112,013	46,905	9,935	34,510	26,076
1996-97	149,793	104,820	44,973	8,661	33,986	22,162
1997-98	149,684	108,753	40,931	8,879	34,067	20,504
1998-99	152,787	111,393	41,394	8,781	34,665	25,523
1999-00	157,000	115,500	41,500	9,900	35,000	23,600
2000-01	158,000	116,000	42,000	9,400	36,000	22,600
2001-02	163,000	121,500	41,500	9,500	37,800	24,100

Source: **Department of Finance, *Fiscal Reference Tables*, September 1999; and Minister of Finance, Budget Plan, February 2000.**

From 1970 to 1988, total net payments for Old Age Security increased by a factor of approximately 5.7 while those for the Guaranteed Income Supplement increased by a factor of 12.5. The increase in total outlays is a function of two variables: annual payments per recipient and the number of recipients. It is clear that the major determinant of total OAS payments is the growth in recipient population. If we had kept the real value of benefits constant at 1970 levels, the total OAS bill in 1988 would have been $9,373 million rather than $10,774 million, a reduction of only 12.5%. This is not true of the GIS, for which the major cause of expenditure increases has been the growth in the real value of payments. If the real value of average GIS benefits had been held constant at their 1970 levels, total payments would have been $2,368 million in 1988, rather than $3,725 million, a reduction of 36%.

Why have real GIS payments grown so much and what are their component parts? Does the growth of GIS payments reflect an increasing incidence of poverty among the elderly or does it rather represent an increasing generosity on the part of the federal government? There are several ways of looking at these questions. The growth in the number of GIS beneficiaries has been only slightly higher than the growth in the number of OAS beneficiaries. Interestingly, though, the number of recipients receiving the full benefit has steadily declined, while the number receiving a partial benefit has grown to three times its 1970 number.

The GIS was actually viewed as a temporary measure when it was introduced. That was the period when the Canada Pension Plan (CPP) came into existence. The GIS was intended to help those who did not or could not participate in the CPP. As CPP participation increased, however, the need for the GIS was to diminish. Although the number of recipients of full benefits has declined as CPP participation has increased, the number of recipients of partial benefits has increased. One explanation for this is the nature of the tax back regime. Income other than OAS payments is taxed back at a rate of 50%. The point at which partial benefits cease to exist is when income is equal to two times the level of GIS maximum benefits. This cut off point grows with the GIS. The government has decided in the past that the GIS maximum should grow in real terms and it has used *ad hoc* increases to achieve this. (The GIS is also fully indexed to CPI changes.) This means that the cut off point has also grown in real terms. As a result a greater proportion of the elderly population has become eligible for partial GIS payments.

To put the discussion of OAS and GIS in perspective, we can look at their relative

shares of GDP. In 1970, OAS payments accounted for 1.8% of GDP. This ratio fell to 1.6% and remained at that level until 1982 when it reverted to 1.8%, where it has stayed. Because OAS benefits have increased only slightly in real terms over this period, real GDP growth was able to offset the increase in the OAS eligible population. The pattern for the GIS is quite different. In 1970, GIS payments represented 0.3% of GDP. This ratio increased to 0.5% in 1971 and remained at that level for ten years. In 1981 it increased to 0.6% of GDP and in 1985 was at 0.7%. GIS maximum benefits have increased substantially in real terms, and because of the nature of the tax back mechanism, the eligible population has also increased. Thus a program which was initially viewed as temporary has more than doubled in relation to the size of the economy.

2. The Seniors' Benefit

As the government sought to control its spending in order to reduce the deficit, the 1996 budget announced the introduction of a new Seniors' Benefit that was to begin in 2001. It was to be a targeted and tax-free benefit aimed at elderly families, and indexed fully to inflation. Eligibility and the size of benefit were to be based upon family income. Once the new Seniors' Benefit came into existence, the OAS, GIS, Age Credit and Pension Income Credit would have disappeared.

The proposed benefit attracted considerable criticism, mostly on the grounds that certain provisions would have reduced the incentive for those in some income categories to save for retirement. The proposal was withdrawn. The government now argues that, with its fiscal house in order, the need for dramatic reform is lessened.

3. (Un)Employment Insurance

Total Employment Insurance (EI) benefits are today in the neighbourhood of $12,000 million annually. These benefits totalled less than $550 million in fiscal year (FY) 1970 and reached a high of $19,065 million in 1992-93. A comparison of these dollar amounts over more than two decades suffers from the same problems that plague all such comparisons: changes in the relevant price index and scale of the economy distort the magnitude of the differences. Nevertheless, the growth in EI benefits is not an illusion. In the late 1960s they equalled 0.56% of GDP, whereas since 1982 they have exceeded 2% of GDP. Today they are closer to 1.4% of GDP. We cannot appeal to inflation or increases in the absolute numbers of unemployed to explain this growth.

The obvious variable to consider when explaining the ratio of EI benefits to GDP is the unemployment rate. But this alone is not responsible. The unemployment rate since 1982 has been 2.7 times the average rate of that of the late 1960s, but the ratio of EI benefits to GDP is 4 times higher. Something else has happened to make the unemployment insurance system as expensive as it is.

Two institutional changes help to explain the growth. In 1971 the system was significantly liberalized. This increased benefit levels and made them taxable; it loosened eligibility requirements; it increased both the duration of benefits and increased overall coverage. It is estimated here, that this institutional change increased the ratio of EI benefits to GDP by 0.56 percentage points for every level of the unemployment rate. In addition to this direct effect, the institutional change increased

the cost of the EI program to the extent that it increased the rate of unemployment. Estimates of this EI-induced unemployment range from 0.4 to 1.9 percentage points.

In 1978, the unemployment insurance system was tightened up in light of dissatisfaction with some aspects of the 1971 reforms. It is apparent that these new changes were successful: even though the average unemployment rate increased after 1978, the ratio of EI benefits to GDP actually fell. It is estimated here, however, that the 1978 changes countered only about one-half of the 1971 changes. Thus the present system is still more generous than the one in existence prior to 1971.

The recent cost of the EI system is mostly the result of the high rates of unemployment that started with the recession, though they have since fallen. The benefit/GDP ratio varies approximately 0.5 percentage points for every 3 percentage point change in the unemployment rate. The decline in unemployment slowed down considerably in the early 1990s. The rapid decline in EI benefits is due to reforms that tightened up the eligibility and benefit rules.

What is clear, nevertheless, is the sensitivity of the size of the program to institutional change. Such change has a major and rapid effect on the size of the EI program. For example, implementing the recommendations of the Forget Commission could have the same effect on program cost as a three percentage point drop in the unemployment rate.

The federal government introduced Bill C-21 in June 1989 in an attempt to reduce the disincentive effects of unemployment insurance and to reduce federal expenditures in this field. This bill imposed stricter entrance requirements for EI benefits, reduced the duration of those benefits on average, and withdrew federal government financial contributions to this program. It is expected these proposed measures will save the government $1,900 million annually.

The Liberal government of Prime Minister Chrétien initiated unemployment insurance reform early in its mandate, looking to reduce program spending by close to $1,000 million per year. Legislation for the new Employment Insurance Program received Royal Assent on 20 June 1996. It reduced maximum benefits, and reduced benefits somewhat to repeat users as well as generally tightening up the system. **First announced in the Speech from the Throne, the extension of parental leave from six months to one year was included in Budget 2000.**

4. Family Allowances/Child Tax Benefits

The historical pattern of family allowance expenditures is relevant to this discussion for a number of reasons. In the first place, family allowances were an important component of federal spending on social development. By 1991, net family allowance payments amounted to about $2,800 million and were delivered to over 3.7 million families. But this program is also interesting in that it demonstrates how expenditure patterns can be totally misleading. Changes in the design of the program since 1970 make it difficult to discuss trends. The program started out as a modest non-taxable benefit available without regard to income. It then became a taxable benefit in 1974 and was substantially increased. In 1979, the level was reduced and a Child Tax Credit (CTC) introduced.

The number of children for whom family allowances are delivered, peaked in 1975 at 7.3 million.

In 1970, family allowance payments amounted to 0.6% of GDP. This increased to 1.2% in 1974 as a result of the big increase in gross benefits per child. The ratio of payments to GDP declined to 0.9% over the next four years and then further declined to 0.6%. This was mostly the result of the decrease in the number of eligible children and the 1979 reduction when the CTC was introduced.

The Child Tax Credit was technically considered to be a tax expenditure and as such did not show up in expenditure or revenue figures. But such an exclusion is purely arbitrary and the CTC could just as easily have been considered as an expenditure with "tax back" provisions like the GIS. If we treat it as such and combine it with the family allowance, the pattern of child expenditures is as follows: from 0.6% of GDP in 1970, these expenditures increased to 1.2% in the mid-1970s when the number of children peaked; the ratio then declined slightly, only to jump up again to 1.3% with the introduction of the CTC; finally, it fell to its 1990s level of 0.9% of GDP as a consequence of a further decline in the client population.

The April 1989 federal budget introduced a benefit reduction scheme which applied to Old Age Pensions and Family Allowance Payments, taxing both through the personal income tax system. Benefits were reduced by $0.15 for every dollar of individual income in excess of $50,000. The Family Allowance Program no longer exists, having been replaced by the Child Tax Benefit as of 1 January 1993. Transfers to persons, which are now near record levels, would have been even higher in the absence of this reform. The 1996 budget proposed to double the working income supplement in two stages, to $1,000. This has now been changed. The government is adding an additional $600 million to the program and basing the supplement on the number of children in a family. The 1999 budget announced increases in CTB amounts: $320 million starting in July 1999, followed by another $750 million in 2000 and $850 million in 2001. **Budget 2000 announced further increases: $475 million starting in July 2000, followed by $1,020 million in 2001 and $1,350 million in 2002.**

C. Debt Charges

The discussion above has dealt with various program expenditures of the federal government. A large and growing component of government spending, however, is interest charges on accumulated government debt. In 1970 these charges amounted to $1,800 million whereas they could reach $40,000 million this fiscal year. As a percentage of GDP, they have more than doubled, to almost 6%.

It is popular to blame this component of expenditure on monetary policy rather than fiscal policy, citing the role of high real interest rates since 1982-83. Debt charges could be reduced substantially by a policy designed to reduce prevailing interest rates, it is argued. For example, at the time of the release of the 1988 Main Estimates, it was claimed that a one percentage point drop in interest rates could reduce debt payments by $1.4 billion.

It is true that real interest rates are today much higher than they were in the 1970s. But during that period we experienced accelerating inflation which left *ex post* real interest rates often at very low, even negative levels. The desirability of repeating such an experience is not at all obvious. It is not at all clear that the Bank of Canada could reduce real interest rates through a policy of monetary expansion. Nor is it obvious that all of today's high debt charges can be blamed solely on high interest rates. There is another important variable to consider; namely, the stock of debt to which these interest charges are applied.

In the first half of the 1970s, debt charges averaged 2.2% of GDP. This was associated with a falling debt to GDP ratio and low, often negative, real interest rates. After 1976, debt charges rose steadily to over 4% of GDP even though real interest rates continued to be relatively low. This was because the stock of debt was growing. The debt to GDP ratio grew over this period as the federal government started to run considerable deficits.

Starting in 1984, debt charges exceeded 5% of GDP. During this time, while the stock of debt grew rapidly, real interest rates were extremely high by recent standards. It is this factor which has led some analysts to argue that high debt charges are a matter for monetary policy.

To test this assertion we estimated the effect on debt charges of a 3% real interest rate, starting in fiscal year 1982. Although a 3% real rate is still high by the standards of the 1970s, when real rates of interest were unusually low, it is compatible with the long run interest rate experienced in Canada.

The average ratio of debt charges to GDP since fiscal 1982 has been 4.8%. With a 3% real interest rate this ratio would have fallen to 3.64% on average. The debt to GDP ratio would have fallen marginally as well, from 59.47% to 57.4% at the end of 1986-87. The average ratio of debt charges to GDP would, however, still have been significantly higher than anything experienced in the 1970s. The impact of such a lowering of interest rates on the size of the debt and corresponding debt charges has been overestimated. That action limits the ratio of gross debt charges to gross public debt, as published by the Department of Finance, to 3% in real terms. But a policy which lowered interest rates today would affect only new borrowing. It would be several years before a sustained drop in interest rates affected the entire stock of outstanding debt.

D. Federal Budgets of 1990, 1991 and 1992 and the December 1992 Economic Statement

On 20 February 1990, the Hon. Michael H. Wilson tabled his sixth budget. The highlight of this budget was an expenditure control plan, designed to reduce total spending by $6,111 million over two years and $16,689 million over the next five years. This plan contained four elements. First, a number of programs, most notably Canada Assistance Plan payments to Ontario, British Columbia and Alberta, were to grow by no more than 5% per annum over the next two years. Second, Established Programs Financing were frozen on a per capita basis for two years. Third, some programs were reduced, including spending on social housing, Health and Welfare and

Secretary of State grants. Finally, some programs were eliminated - these include the Canadian Exploration Incentives Program, the OSLO oil sands project and the Polar 8 Icebreaker. These measures were expected to reduce program spending to 14.2% of GDP by 1994-95.

The main thrust of the 1991 budget was to extend by three years the expenditure control plan introduced the year earlier. Forming part of this plan were a wage restraint program for the Public Service of Canada and legislated limits on program spending.

The program spending restraint legislation set out in the budget was a hybrid of the American Gramm-Rudman deficit control limits and sunset legislation used at the American state government level to control the growth of government programs. The budgetary proposal limits total program spending from 1991-92 to 1995-96 to $615,300 million. The limits for each year were to grow by an average of 3% per year. This measure was intended to limit overall spending, so that any excess in one year would not be added to the expenditure base but would have to be offset in other years.

The 1992 budget extended the Expenditure Control Plan even further as well as cutting $1,000 million from 1992 spending. The poor performance of the Canadian economy had put further pressure on the federal deficit, mainly through revenue reductions but also because of some program spending increases. In response to these developments, the government took further initiatives to curb and control the cost of government operations by $ 3,600 million over a two-year period. Some of these new measures included a 10% reduction in most grants and subsidies in each of the next two years, a further two-year wage freeze for public servants and politicians, and a 3% reduction in operating budgets. In addition, the EI benefit rate for new beneficiaries was reduced from 60% of insurable wages to 57%. Those who quit their jobs without just cause, or who were fired, lost eligibility for EI.

E. The 1993 Federal Budget

This budget added a few new elements of spending control to those announced in past budgets and in the economic statement. The new measures, though, were small in comparison with earlier moves.

Grants and contributions, which had been cut by 10% for two years, were to be cut by 20% after 1996-97. Reductions to regional development programs were also extended and some federal-provincial development agreements were not renewed. Where previous restraint measures had allowed for future increases, those increases were now limited to 1.5% per year, the expected rate of inflation. This applied to defence spending, international assistance, and the funding of university research councils.

CMHC funding for social housing was frozen at $2,000 million per year, while funding for the CBC and VIA Rail was to be cut by $100 million per year after 1995-96. An additional $300 million was to be taken from operating budgets in 1993-94 and 1994-95, with larger cuts thereafter. All in all, though, these additional cuts would have their greatest impact several years in the future.

Despite all these cuts, government operations increased from $17,150 million in 1991-

92 to $20,300 million in 1993-94, an 18.4% increase over two years.

Program spending was expected to increase, according to this budget, by 1.7% per year from 1993-94 to 1997-98. This was just slightly above the rate of inflation. In the short term, however, the growth in program spending was higher, masked by restructuring of child benefits. Program spending in this year was expected to be 2.8% higher than in 1992-93, with the following year's growth almost as high, at 2.6%.

This budget met the requirements of the *Spending Control Act*. In fact, cumulative spending to 1995-96 was expected to be $8,500 million less than allowable limits and the government proposed that this underspending be incorporated in new, lower limits. These spending limits were adjusted to account for the restructuring of federal programs which moved some obligations out of the realm of program spending.

F. The 1994 Federal Budget

This budget projected stable program spending to 1995-96. Any growth in total spending would be the result of higher debt servicing costs.

This apparent stability in program spending was due to the reforms put in place with respect to the system of child benefits. Without these reforms, expenditures would have grown; instead, tax revenue was expected to decline.

G. The 1995 Federal Budget

From 1990 to 1993, federal spending grew at a faster pace than revenues. By 1995, this was changing. After 1994-95, program spending was expected to decline every year; by 1997 it would be $12,000 million less than in 1993-94, when it totalled $120,000 million. As a proportion of GDP, program spending, including restructuring charges, was expected to decline from 16.9% to 13.1%. While program spending was declining, however, public debt charges were slated to increase substantially. By 1996-97, they were expected to exceed $50,000 million (6.2% of GDP), compared to $38,000 million (5.3% of GDP) in 1993-94.

The government was able to control spending on account of a major review and reduction in program expenditures and government operating costs that were expected to result in a 45,000-person decline in federal employment. Approximately 6,000 of the positions were expected to be transferred to the private sector, while the remaining positions would disappear.

As part of these cuts, business subsidies were to be reduced by 60% over three years and certain agricultural subsidies were to be reduced or eliminated altogether. Program review in departments that had been reviewed, (a 19% decrease) were expected to result in spending levels in 1997-98 almost $10,000 million less than in 1994-95.

In addition, the government planned to combine the Canada Assistance Plan and Established Programs Financing transfers into one block grant, starting in 1996-97. This "Canada Social Transfer" would be based on a new formula resulting in a total of $4,700 million in reduced transfers for 1996-97 and 1997-98. Provinces were to have

more say as to how they spent these funds, while federal transfers would no longer be linked to provincial spending decisions.

The government's spending projections also factored in a reform of unemployment insurance, which was expected to save at least $700 million in 1996-97. Some small changes were made to the Old Age Security system, with the promise of much more to come following a review by the Minister of Human Resources Development.

The 1995 federal budget announced $25,300 million in cumulative expenditure cuts over a three-year period ending in 1997-98, with $17,000 million due to program review. Only 16% of these cuts, however, were to take place in the first year.

H. The 1996 Federal Budget

This budget, unlike the 1995 budget, did not introduce significant spending cuts. It did, however, ensure that program spending would continue to fall, to $105,500 million in 1998-99. This was in contrast to program spending of $118,700 million in 1994-95.

The budget extended Program Review, saving an additional $1,900 million in 1998-99. Some of the major new announcements in the budget included a further 3.5% reduction in departmental budgets in 1998-99, a phasing out of the dairy subsidy, an 18% reduction in the postal subsidy, lower spending on VIA Rail and AECL, and more cuts to defence. Some of these savings were re-allocated to other areas of greater priority.

I. The 1997 Federal Budget

This budget introduced a number of new spending initiatives in priority areas. The overall impact was small, and program spending continued on the downward track established in earlier budgets.

New initiatives to promote job growth included a $425-million top-up to the Canada Infrastructure Works Program for 1997-98 (announced prior to the budget), and an $800-million contribution in 1996-97 for the Canada Foundation for Innovation. The Foundation was to finance a five-year infrastructure modernization initiative for colleges and universities, research hospitals and not-for-profit research institutes. Financing contributions by the Foundation would not have to exceed 50% of any capital project's costs and were generally to be kept at about 40% of the total. Although the government's contribution was included in 1996-97 expenditures, funds were not to be disbursed for capital projects until later. The Auditor General expressed some qualms about the government's way of accounting for this expenditure, in much the same way as he had questioned the previous year's budget accounting of the payment made to the three Atlantic provinces in relation to the Harmonized Sales Tax.

Additional funding was also provided for the Networks of Centres of Excellence, the Industrial Research Assistance Program (IRAP), an extension of the Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP), and additional funding for tourism

promotion. These additions to program spending were small and were not expected to affect the downward trend in overall program spending, which by 1998-99, at $103,500 million, was predicted would be just under 12% of GDP. The budget also announced capital injections of $50 million each to the Business Development Bank and the Farm Credit Corporation. While these injections required financing from the federal government, they did not constitute spending initiatives, since the government balance sheet would show an associated asset.

The government also benefited from low interest rates. It was expected that, by 1998-99, public debt charges, at $46,500 million, would equal 5.3% of GDP, down from 6% of GDP in 1995-96.

J. The 1998 Federal Budget

This budget continued the trend to reduce federal spending. It was planned that, as a proportion of GDP, total federal spending in 1999-00 would be 30% less than it was in 1992-93 and exactly one-third less than it was in 1984-85, when it reached a peak of 24.6% of GDP. As can be seen from Figure 1, however, the pace of decline was slowing down.

Program spending was expected to equal 11.5% of GDP by 1999-00. This is in contrast to 17.8% of GDP in 1992-93, and 19.6% in 1984-85. This measure of federal spending showed even more dramatic declines, a 35% decline since 1992-93 and a 41% decline since 1984-85. Indeed, the nominal dollar value of total and program spending in 1999-00 was projected to be about the same as in 1990-91, nine years earlier. This was also an unprecedented achievement.

Still, the 1998 budget introduced a number of new spending initiatives that, when added to measures announced before the budget, added up to $10,900 million in cumulative new spending to the year 1999-00. Adding the increased Child Tax Benefit spending listed by the budget as tax relief was expected to generate $12,000 million in cumulative new spending over four years.

The largest single spending initiative was the Canada Millennium Scholarship program. The government was debiting $2,500 million for this program in 1997-98, even though it had not actually forwarded the funds to the foundation until 1998. The cumulative cost of the increase in the CHST cash floor ($12,500 million), which was announced prior to the budget, was to be $4,100 million to the year 1999-00. Other spending initiatives were directed to post-secondary students, and complemented the new tax measures.

Also announced in the budget were enhanced funding for the granting councils, additional funds for Aboriginal programs, and money for AIDS initiatives.

K. The 1999 Federal Budget

After the previous year's budgetary surplus, the government faced substantial demands for greater social spending, primarily on the health care system. Several initiatives were announced in that sector. Over the following five years, $11,500 million were to be transferred to the provinces, exclusively for their health

care systems. Of this amount, $8,000 million would increase the CHST cash floor and $3,500 million would be an immediate one-time supplement to the CHST.

Even with this announcement, federal spending in year 2000-01 was expected to be at its lowest level in 50 years, accounting for 12.0% of GDP — 0.6% percentage points lower than was expected for 1999-2000.

Initiatives with respect to knowledge and innovation were also announced in this budget. The Canada Foundation for Innovation, whose main objective is the promotion of research in the high-technology sector, was to receive additional funding. For the first time in its history, the Canadian Space Agency was promised substantial non-project related support from the federal government; $430 million was to be invested over the next three years.

The Child Tax Benefit had already been increased in the 1998 budget; however, the 1999 budget extended these benefits to modest- and middle-income families by dedicating $300 million to them. EI premiums were also to be reduced by a total amount of $465 million in 1999-2000. In brief, the 1999 budget emphasized the health care system, while providing all taxpayers with a small tax reduction.

L. The 2000 Federal Budget

The budgetary surplus in 1998-99 was the second in a row. After announcing in Economic and Fiscal Update 1999 that there would be large surpluses over the next five years, the government introduced a tax-cutting plan in Budget 2000. Nevertheless, the federal government also introduced new spending initiatives: $900 million of additional funding to the Canada Foundation for Innovation, $900 million over five years to create 2,000 new university research chairs across Canada, $160 million to Genome Canada to advance the study of genes and biotechnology, $700 million over four years to improve environmental technologies and practices, and additional funding for infrastructure projects to be negotiated with provincial and municipal governments.

The CHST was increased by an additional $2,500 million in a one-time payment in fiscal year 1999-2000.

After many years of budget cuts, funding for defence started to rise again in 1998-99. Substantial additional funding was announced in Budget 2000: an increase of $634 million in 1999-2000, $546 million in 2000-2001 and more than $500 million in every subsequent year. Other departments and agencies were given increases in their funding for operating and capital purposes, for a total of $505 million in 1999-2000 and $1.2 billion the following year. Nevertheless, project spending as a percentage of GDP is still projected to decline to 11.6%.

The most important element in Budget 2000 is the restoration of full indexation for tax brackets and tax credits, an initiative also extended to the Child Tax Benefit.

PARLIAMENTARY ACTION

In a very real sense, the history of government expenditures is the result of parliamentary action in one form or another. Approximately once a year, the Minister of Finance presents a budget to Parliament in which the government's future spending and taxation plans are outlined. In addition, almost every bill passed in Parliament has some impact on government expenditures.

CHRONOLOGY

June 1971 - The EI system was substantially expanded and liberalized with the passage of Bill C-229.

January 1974 - Family allowance payment was increased to $20 per month per child and began to be treated as taxable income. The monthly payment also became subject to indexation.

1977 - Bill C-27 was introduced and passed in 1977 to tighten up the liberalized EI system. It increased eligibility requirements and reduced maximum weeks of benefits for a wide range of EI recipients.

1978 - Child Tax Credit was introduced. Maximum benefit was set at $200 per eligible child.

1979 - Family allowance benefits were reduced by about 22% starting in January.

1983 and 1984 - Indexation factors for government expenditures were limited to 6% and 5% respectively.

May 1985 - The federal budget proposed limiting indexation to CPI changes in excess of 3 percentage points.

November 1986 - The Commission of Inquiry on Unemployment Insurance (C.E. Forget, Chairman) released its Report calling for major changes to the EI system in order to return the program to its insurance function.

October 1994 - The Minister of Finance, the Honourable Paul Martin, published the Economic and Fiscal Update.

December 1994 - The House of Commons Standing Committee on Finance tabled its report "Confronting Canada's Deficit Crisis."

November 1999 - The Minister of Finance, the Honourable Paul Martin, in his presentation of the Economic and Fiscal Update, forecast continuing budgetary surpluses along with moderate growth in expenditures.

SELECTED REFERENCES

Bird, R.M. *The Growth of Government Spending in Canada*. Canadian Tax Papers No. 51. Canadian Tax Foundation, Toronto, July 1970.

Canada, Department of Finance. *The Fiscal (Budget) Plan*. Ottawa, various dates.

Dingledine, G. *A Chronology of Response, The Evolution of Unemployment Insurance Insurance from 1940 to 1980*. Employment and Immigration Canada, Ottawa, 1981.

Gauthier, Gilles. *Federal Public Expenditures Part I: Growth*. BP 119-E, Research Branch, Library of Parliament, Ottawa.

Horry, I.D. and M.A. Walker. *Government Spending Facts*. The Fraser Institute, Vancouver, 1990.

Prince, M.J. *How Ottawa Spends, 1986-87: Tracking the Tories*. Methuen, Toronto, 1986.

Saunders, P. and F. Klau. "The Role of the Public Sector." *OECD Economic Studies*, No. 4, Spring 1985.

The National Finances. Canadian Tax Foundation, Toronto, various issues.

---

* The original version of this Current Issue Review was published in January 1987; the paper has been regularly updated since that time.

---

1 800 O-Canada

Maintained by Communications Coordination Services Branch of Public Works and Government Services Canada

Copyright & Disclaimers

Gouvernement du Canada Government of Canada Canada

English | Contactez-nous | Aide | Recherche | Site du Canada

Quoi de neuf | Qui sommes-nous | Page d'accueil du PSD | Page d'accueil de TPSGC | Page d'accueil de DGSCC

Programme des services de dépôt

Bibliothèque du Parlement
Direction de la recherche parlementaire

87-2F

LES DÉPENSES FÉDÉRALES : NOUVELLES TENDANCES

Rédaction :
Jean Soucy, Division de l'économie
Marion G. Wrobel, Analyste principal
Révisé le 27 mars 2000

TABLE DES MATIÈRES

DÉFINITION DU SUJET

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Tendances des dépenses

B. Le coût des services sociaux

1. Sécurité de la vieillesse et programmes connexes
2. La prestation des aînés
3. Assurance-emploi
4. Allocations familiales/Prestations fiscales pour enfants

C. Frais de la dette

D. Les budgets fédéraux de 1990, 1991 et 1992, et l'exposé économique et financier de décembre 1992

E. Le budget fédéral de 1993

F. Le budget fédéral de 1994

G. Le budget fédéral de 1995

H. Le budget fédéral de 1996

I. Le budget fédéral de 1997

J. Le budget fédéral de 1998

K. Le budget fédéral de 1999

L. Le budget fédéral de 2000

MESURES PARLEMENTAIRES

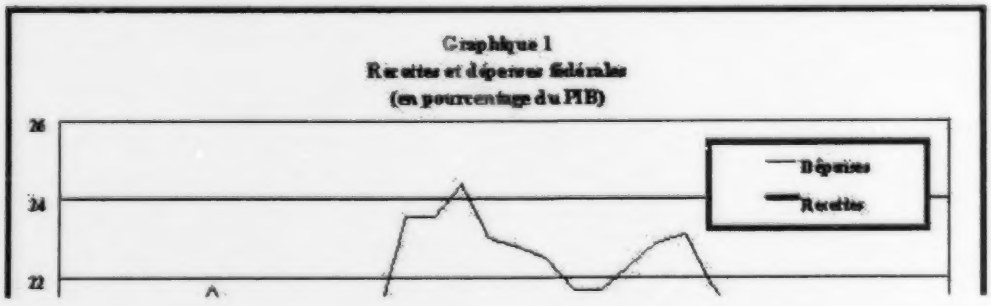
CHRONOLOGIE

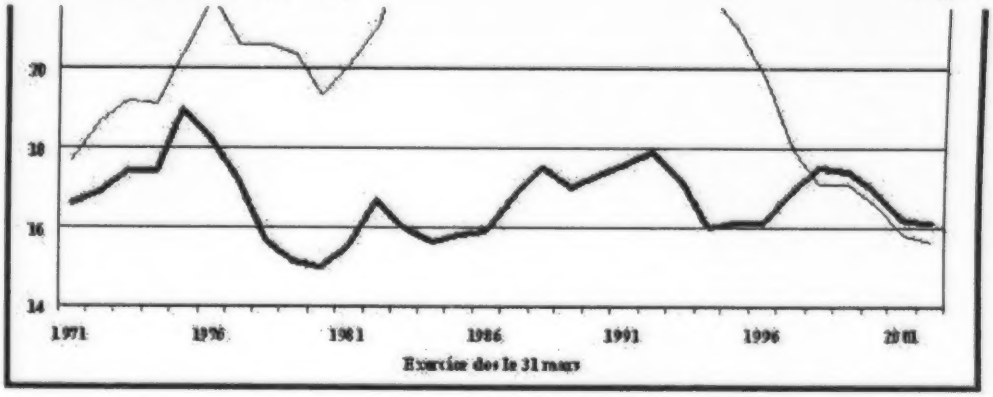
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

LES DÉPENSES FÉDÉRALES : NOUVELLES TENDANCES*

DÉFINITION DU SUJET

Depuis 1970-1971, les dépenses totales du gouvernement fédéral sont passées de 16 à environ 158,000 milliards de dollars. Pour placer ces chiffres en perspective, signalons qu'elles représentaient 18 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) au début de 1970-1971 comparativement à 15,8 p. 100 en 2000-2001. Ces données masquent cependant le fait que les dépenses fédérales ont grimpé jusqu'à environ 25 p. 100 du PIB au milieu des années 80, puis qu'elles ont baissé depuis (graphique 1).





La tendance à long terme à l'accroissement des dépenses s'est amorcée il y a plusieurs décennies. Dans le présent bulletin, nous ne couvrons que la période récente de croissance des dépenses et ne nous intéressons pas tant aux dépenses totales elles-mêmes qu'à l'évolution de certains de leurs éléments constitutifs, soit ceux qui les font augmenter; nous cherchons à expliquer pourquoi ces éléments ont cet effet.

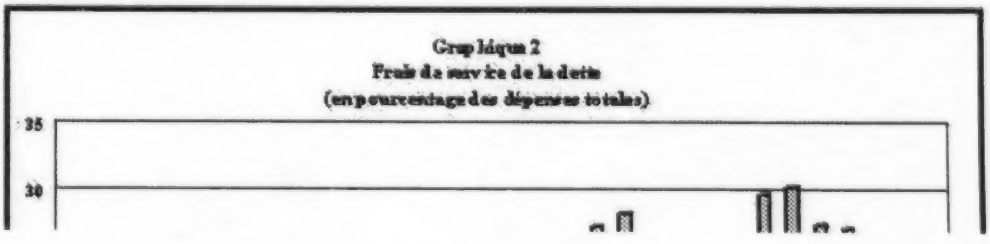
CONTEXTE ET ANALYSE

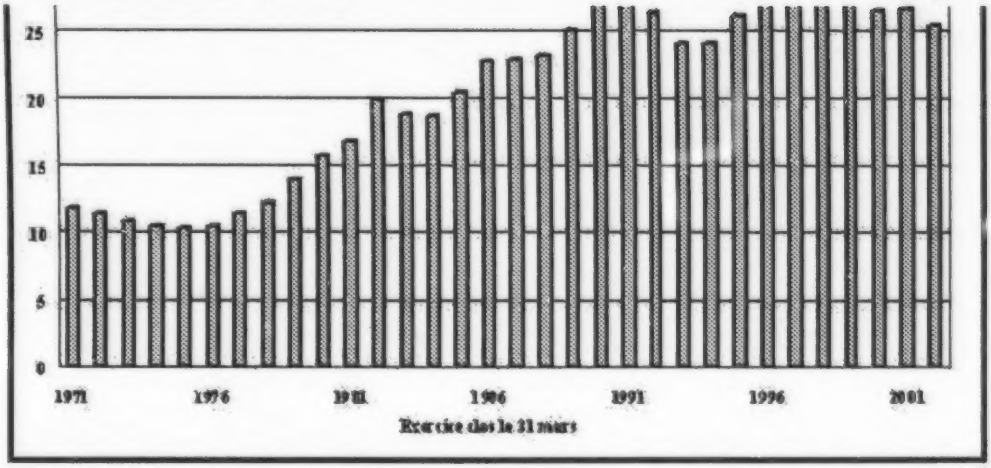
A. Tendances des dépenses

Les trois graphiques des pages suivantes résument les tendances des dépenses fédérales. Le graphique 1 illustre les dépenses totales en proportion du PIB et fournit un point de comparaison en indiquant le montant des recettes. Il nous permet de constater qu'il y a eu une progression très accentuée des dépenses fédérales tout au long des années 70 et durant la première moitié des années 80, puis une chute radicale de ces dernières par la suite.

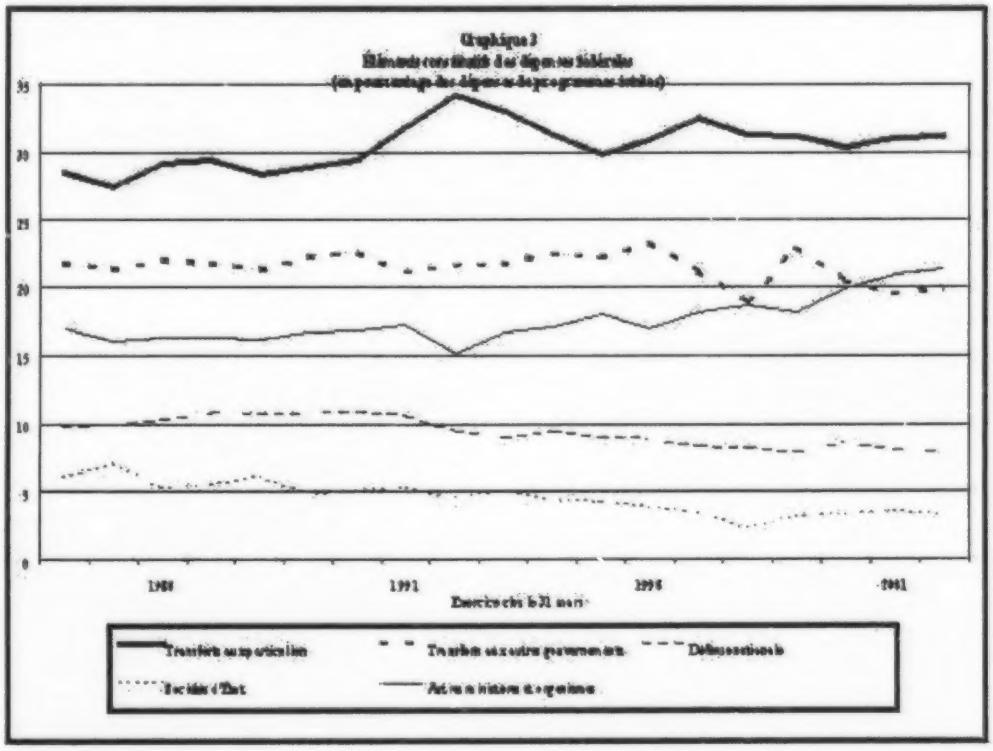
Le graphique montre clairement les effets des récessions sur les dépenses. Il reste que les quinze premières années affichent une nette tendance à la hausse, qui est renversée dans les dix-sept dernières années de la période observée. Aujourd'hui, la proportion des dépenses par rapport au PIB est inférieure à ce qu'elle était au début des années 70.

Les dépenses totales ont fluctué avec le temps, et leur composition a régulièrement changé. Depuis le milieu des années 70, lorsque le rapport de la dette au PIB était le plus bas, la part des frais de service de la dette dans les dépenses totales a triplé, passant de 10 à environ 30 p. 100. **Selon les projections budgétaires, les frais de service de la dette devraient se stabiliser autour de 26 p. 100 des dépenses, comme l'indique le graphique 2.**





Le graphique 3 présente cinq éléments constitutifs principaux des dépenses de programmes en proportion des dépenses de programmes totales. Les tendances qui se dégagent donnent une idée de l'évolution des priorités du gouvernement. On constate une diminution lente mais régulière de la part relative du financement public des sociétés d'État. On observe une tendance similaire dans les dépenses relatives à la défense, dont la part relative a baissé de plus de 25 p. 100 depuis 1990. **Les autres ministères et organismes comptent pour une part croissante des dépenses, part qui devrait atteindre 21,4 p. 100 en 2001-2002.**



Selon ce graphique, les transferts aux autres gouvernements représentent maintenant la troisième catégorie de dépenses en importance. Ils ont constitué

une part relativement stable des dépenses de programmes jusqu'à la création du TCSPS, mais cette part a diminué depuis. En 2001-2002, ils représenteront un peu moins de 20 p. 100 des dépenses de programmes.

Les transferts aux particuliers sont l'élément le plus important des dépenses fédérales; ils comptaient pour un peu moins de 30 p. 100 des dépenses de programmes dans la dernière moitié des années 80. La proportion est montée jusqu'à 34 p. 100 à cause de la récession et de la forte augmentation des paiements d'assurance-chômage/emploi. **La réforme de l'assurance-emploi a fait baisser le coût des prestations si bien que les transferts aux particuliers devraient représenter 31,1 p. 100 des dépenses de programmes en 2001-2002.**

La faible augmentation de la part relative des transferts aux particuliers jusqu'en 2002 est due principalement à l'évolution démographique qui engendre une progression régulière des prestations aux personnes âgées. Cependant, le facteur le plus important qui explique ce phénomène est le fait que ces transferts ont pour la plupart échappé aux réductions budgétaires qui ont touché les autres programmes. À l'exception de la réforme de l'assurance-emploi, dont les effets se sont fait sentir surtout avant 1996, il n'y a pas eu de réduction des transferts aux particuliers dans la dernière partie de la décennie. Il s'ensuit que le poids relatif de cette catégorie de dépenses augmente légèrement par défaut.

TABLEAU 1
DONNÉES SUR LES DÉPENSES FÉDÉRALES
(en millions de dollars)

Exercice financier (clos le 31 mars)	Dépenses totales	Dépenses de programmes	Frais de la dette brute	Défense nationale	Transferts aux particuliers	Transferts aux gouvernements
1970-71	15 998	14 111	1 887	1 818	3 281	2 954
1971-72	18 405	16 295	2 110	1 862	3 942	3 610
1972-73	21 107	18 807	2 300	1 937	5 153	4 134
1973-74	24 641	22 076	2 565	2 224	6 042	4 585
1974-75	31 476	28 238	3 238	2 526	7 620	5 884
1975-76	37 862	33 892	3 970	2 966	9 233	6 874
1976-77	41 304	36 596	4 708	3 373	9 873	8 399
1977-78	45 505	39 974	5 531	3 776	11 104	8 512
1978-79	50 004	42 980	7 024	4 096	12 030	9 551
1979-80	53 996	45 502	8 494	4 377	11 967	10 601
1980-81	63 423	52 765	10 658	5 063	13 793	11 578
1981-82	75 981	60 867	15 114	5 672	16 051	13 088
1982-83	89 711	72 808	16 903	6 599	21 697	14 177
1983-84	97 045	78 968	18 077	7 679	22 514	17 125
1984-85	109 493	87 100	22 393	8 636	23 888	18 548
1985-86	111 528	86 106	25 422	8 890	25 062	18 879
1986-87	116 673	90 005	26 668	9 695	26 423	19 569

1987-88	125 406	96 453	28 953	10 337	27 400	20 518
1988-89	132 840	99 688	33 152	10 700	28 780	22 145
1989-90	142 637	103 848	38 789	11 249	30 501	23 417
1990-91	151 353	108 765	42 588	11 518	34 532	22 928
1991-92	156 389	115 215	41 174	10 901	39 340	24 865
1992-93	161 401	122 576	38 825	10 939	40 365	26 544
1993-94	157 996	120 014	37 982	11 282	37 536	26 947
1994-95	160 785	118 739	42 046	10 693	35 326	26 313
1995-96	158 918	112 013	46 905	9 935	34 510	26 076
1996-97	149 793	104 820	44 973	8 661	33 986	22 162
1997-98	149 684	108 753	40 931	8 879	34 067	20 504
1998-99	152 787	111 393	41 394	8 781	34 665	25 523
1999-00	157 000	115 500	41 500	9 900	35 000	23 600
2000-01	158 000	116 000	42 000	9 400	36 000	22 600
2001-02	163 000	121 500	41 500	9 500	37 800	24 100

Source : Ministère des Finances, *Tableaux de référence financiers*, septembre 1999; et ministre des Finances, Plan budgétaire, février 2000.

B. Le coût des services sociaux

Au cours de l'exercice 1986-1987, le gouvernement fédéral a consacré 41,711 milliards de dollars aux services sociaux, selon la définition que Statistique Canada donne de ce terme. Les dépenses ont ainsi augmenté de 3,7 p. 100 par rapport à l'exercice précédent et, en trois ans, jusqu'à 1986-1987, les coûts des services sociaux se sont accrus de près de ce 20 p. 100. Ces dépenses constituent la majeure partie des dépenses de programmes et, à ce titre, elles se prêtent bien à un examen. De plus, comme un certain nombre d'entre elles ont été indexées automatiquement pendant la majeure partie des années 70 et au début des années 80 (et le sont encore), elles constituent un sujet d'examen valable pour vérifier l'affirmation selon laquelle l'indexation a contribué à la croissance rapide des dépenses publiques.

Les deux programmes les plus importants sont la sécurité de la vieillesse et l'assurance-emploi, qui représentent actuellement des dépenses brutes de l'ordre de 24,2 milliards de dollars dans le premier cas et de 11,5 milliards dans le deuxième. Avant la réforme du système d'allocations versées pour les enfants, les sommes consacrées aux allocations familiales, quoique moins élevées, étaient tout de même importantes.

En 1988, le gouvernement fédéral a consacré 45,335 milliards de dollars aux programmes de sécurité sociale, comparativement à 4,497 milliards en 1970. L'augmentation des dépenses a été de 14,6 p. 100 supérieure à la moyenne à Terre-Neuve, mais inférieure de 14 p. 100 environ à la moyenne en Saskatchewan. En Ontario, la progression des dépenses a été inférieure de 10 p. 100 à la moyenne nationale. Ces divergences s'expliquent par des différences au niveau du taux de croissance de la population, de la progression des revenus et de l'évolution

démographique. Comme on le constate au tableau 1, les transferts publics totaux ont considérablement augmenté en 1999. Cela tient au versement d'un supplément ponctuel de 3,5 milliards de dollars au TCSPC destiné à aider les provinces à financer leurs programmes de santé. **En 2000, le gouvernement fédéral a annoncé un autre supplément ponctuel, de 2,5 milliards de dollars.**

1. Sécurité de la vieillesse et programmes connexes

Toute personne de plus de 65 ans qui répond à certaines conditions de résidence peut toucher les prestations imposables de la Sécurité de la vieillesse, qui sont indexées trimestriellement d'après l'indice des prix à la consommation. Depuis 1971, elles ont généralement été indexées en fonction du taux d'inflation. Deux programmes font complément à la Sécurité de la vieillesse : le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint. Ces programmes démentent la croyance selon laquelle la sélectivité réduit nécessairement les coûts; en effet, quoique le système soit devenu plus sélectif, il est aussi devenu plus généreux et, par conséquent, plus coûteux.

Après 1952, le programme de pensions de vieillesse était vraiment universel, mais depuis la création du Supplément de revenu garanti, il est de plus en plus sélectif. La comparaison des taux maximaux de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti le confirme. En 1971, les prestations maximales du Supplément représentaient 69 p. 100 des prestations de la Sécurité de la vieillesse, contre 119 p. 100 à l'heure actuelle. Autrement dit, les prestations de la Sécurité de la vieillesse sont demeurées relativement constantes depuis 15 ans; en dollars réels, elles n'ont augmenté que de 13 p. 100, alors que le taux maximal du Supplément de revenu garanti a plus que doublé.

Entre 1970 et 1988, les prestations nettes de la Sécurité de la vieillesse se sont multipliées par près de 5,7 et celles du Supplément de revenu garanti par 12,5. L'augmentation des dépenses totales est liée à deux variables : le montant des paiements annuels par prestataire et le nombre de prestataires. Le facteur qui influe le plus sur le montant des paiements globaux de la Sécurité de la vieillesse est évidemment la croissance du nombre de bénéficiaires. Si on avait maintenu la valeur réelle des prestations aux niveaux de 1970, leur coût en 1988 aurait été de 9,373 milliards de dollars au lieu de 10,774 milliards, soit 12,5 p. 100 de moins seulement. Ce n'est pas le cas des paiements du Supplément de revenu garanti, dont la hausse est principalement due à l'augmentation de la valeur réelle des prestations moyennes. Si cette valeur avait été maintenue aux niveaux de 1970, le total des prestations aurait atteint 2,368 milliards en 1988 plutôt que 3,725 milliards, c'est-à-dire 36 p. 100 de moins.

Pourquoi les paiements réels du Supplément de revenu garanti ont-ils tellement augmenté et quelles en sont les composantes? Cette augmentation indique-t-elle un appauvrissement des personnes âgées ou une plus grande générosité du gouvernement fédéral? Il y a plusieurs façons d'envisager ces questions. L'augmentation du nombre de prestataires du Supplément de revenu garanti est à peine supérieure à celle du nombre de bénéficiaires de la Sécurité de la vieillesse. Cependant, il est intéressant de noter que le nombre de personnes touchant le maximum des prestations a diminué de façon constante, tandis que celles qui reçoivent des prestations partielles sont maintenant trois fois plus nombreuses qu'en 1970.

Initialement, le Supplément de revenu garanti, créé à la même époque que le Régime de pensions du Canada (RPC), devait être temporaire : il visait à venir en aide à ceux qui ne participaient pas au RPC ou qui ne pouvaient pas le faire. Toutefois, le nombre des prestataires devait diminuer à mesure qu'augmenterait le nombre des adhérents au RPC. Bien que la diminution du nombre de bénéficiaires de prestations maximales ait effectivement suivi cette tendance, le nombre de personnes recevant des prestations partielles s'est accru. Cette situation peut notamment s'expliquer par le mécanisme de réduction des prestations. Les revenus autres que les prestations de Sécurité de la vieillesse sont assujettis à un taux de réduction de 50 p. 100; autrement dit, les prestations partielles sont supprimées dès que le revenu égale deux fois le niveau des prestations maximales du Supplément de revenu garanti. Ce seuil augmente au même rythme que le Supplément de revenu garanti. Le gouvernement a décidé dans le passé que le maximum du Supplément devait augmenter en termes réels et, pour y parvenir, il a eu recours à des majorations ponctuelles. (Les prestations sont en outre entièrement indexées selon l'indice des prix à la consommation.) Il s'ensuit que le seuil de suppression des prestations a aussi augmenté en valeur réelle, et, de ce fait, qu'une proportion accrue de personnes âgées sont maintenant admissibles aux prestations partielles du Supplément de revenu garanti.

Pour mettre l'étude de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti en perspective, il suffit d'établir leur importance respective par rapport au PIB. En 1970, les prestations de la Sécurité de vieillesse représentaient 1,8 p. 100 du PIB. Ce rapport est tombé à 1,6 p. 100 jusqu'en 1982, année où il est remonté à 1,8 p. 100 pour y rester depuis. Étant donné que les prestations de la Sécurité de la vieillesse n'ont que légèrement augmenté en valeur réelle au cours de cette période, la croissance réelle du PIB a permis de contrebalancer l'augmentation du nombre de personnes admissibles. Le cas du Supplément de revenu garanti est très différent. En 1970, les prestations représentaient 0,3 p. 100 du PIB. Ce pourcentage est passé à 0,5 p. 100 en 1971 et il est demeuré à ce niveau pendant dix ans. En 1981, il est monté à 0,6 p. 100 et, en 1985, à 0,7 p. 100. La valeur réelle des prestations maximales du Supplément de revenu garanti a augmenté sensiblement et, à cause du mécanisme de réduction des prestations, le nombre de personnes admissibles s'est également accru. Ce programme qui, au départ, devait être temporaire, a plus que doublé sa valeur par rapport à l'ensemble de l'économie.

2. La prestation des aînés

À l'époque où le gouvernement s'efforçait de diminuer ses dépenses en vue de réduire le déficit, il avait annoncé, dans le budget de 1996, l'instauration d'une nouvelle prestation aux aînés qui serait offerte en 2001. Ce devait être une prestation ciblée non imposable destinée aux familles âgées et pleinement indexée à l'inflation. L'admissibilité et le montant de la prestation dépendront du revenu familial. Une fois que la nouvelle prestation aux aînés sera instituée, la pension de sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti, le crédit en raison d'âge et le crédit pour revenu de pension disparaîtront.

Le projet de prestation aux aînés a été extrêmement critiqué, surtout du fait que certaines dispositions auraient découragé les personnes de certaines tranches de revenu d'épargner en vue de la retraite. Il a donc été abandonné. Le gouvernement

affirme maintenant qu'il est moins nécessaire d'envisager des réformes radicales parce que les finances du pays se portent mieux.

3. Assurance-emploi

Actuellement, les prestations totales d'assurance-emploi avoisinent les 12 milliards de dollars annuellement. Elles totalisaient moins de 550 millions de dollars durant l'exercice 1970 et elles ont culminé à 19,065 milliards de dollars en 1992-1993. La comparaison de ces valeurs monétaires à vingt ans d'intervalle souffre des mêmes problèmes que toute comparaison du genre : les changements survenus dans l'indice des prix et dans l'échelle de l'économie faussent l'importance des écarts. Quoiqu'il en soit, l'augmentation des prestations d'assurance-emploi est réelle. Alors qu'elles étaient égales à 0,56 p. 100 du PIB à la fin des années 60, les prestations d'assurance-emploi ont dépassé les 2 p. 100 du PIB depuis 1982. Elles représentent actuellement environ 1,4 p. 100 du PIB. L'inflation ou l'accroissement du nombre absolu de chômeurs ne sauraient expliquer cette croissance.

La variable qu'on examine spontanément lorsqu'on explique le rapport entre les prestations d'assurance-emploi et le PIB est le taux de chômage. Mais on ne peut lui attribuer entièrement la responsabilité de l'augmentation. En effet, depuis 1982, le taux de chômage s'élève à 2,7 fois le taux moyen de la fin des années 60, alors que le rapport entre les prestations d'assurance-emploi et le PIB est quatre fois supérieur D'autres facteurs sont donc intervenus pour rendre le régime d'assurance-emploi aussi coûteux qu'il l'est aujourd'hui.

Deux modifications institutionnelles aident à expliquer cette croissance. D'abord, en 1971, le régime a été considérablement libéralisé : le niveau des prestations a été majoré et celles-ci sont devenues imposables; les critères d'admissibilité ont été assouplis; la durée des prestations et la protection globale ont été accrues. Nous estimons qu'en raison de cette modification, le rapport entre les prestations d'assurance-emploi et le PIB a augmenté de 0,56 point de pourcentage pour chaque variation d'un point du taux de chômage. Outre cet effet direct, cette modification institutionnelle a fait augmenter le coût du programme d'assurance-emploi, dans la mesure où elle a suscité une hausse du taux de chômage qui a été évaluée entre 0,4 et 1,9 point de pourcentage.

En 1978, le gouvernement a imposé des restrictions au régime d'assurance-chômage, par suite du mécontentement provoqué par certains aspects de la réforme de 1971. Il est évident que ces mesures ont porté des fruits : même si le taux de chômage moyen a continué de croître après 1978, le rapport entre les prestations et le PIB a diminué. Toutefois, nous estimons que les modifications de 1978 n'ont corrigé qu'environ la moitié des effets de celles de 1971. Par conséquent, le régime actuel reste plus généreux que celui d'avant 1971.

Les coûts récents du régime sont surtout attribuables aux taux de chômage élevés qui ont commencé avec la récession, mais qui ont chuté par la suite. Le rapport entre les prestations et le PIB varie d'environ 0,5 point de pourcentage pour chaque variation de trois points du taux de chômage. Le rythme de diminution du nombre de sans-emploi s'est ralenti considérablement au début des années 90. La baisse rapide des prestations d'assurance-emploi est attribuable à des réformes qui ont resserré les

conditions d'admissibilité et les règles relatives aux prestations.

Quoi qu'il en soit, il est clair que le programme d'assurance-emploi réagit fortement aux modifications institutionnelles. Celles-ci ont des conséquences majeures et rapides sur sa taille. Par exemple, la mise en œuvre des recommandations de la Commission Forget pourrait avoir le même effet sur les coûts du programme qu'une chute de trois points de pourcentage du taux de chômage.

En juin 1989, le gouvernement fédéral a présenté le projet de loi C-21 dans le but de limiter les effets dissuasifs de l'assurance-chômage et de diminuer les dépenses fédérales dans ce domaine. Ce projet de loi a imposé des normes plus sévères d'admissibilité aux prestations d'AC, diminué la durée moyenne de ces prestations et supprimé les contributions financières du gouvernement fédéral à ce programme. Selon les prévisions, ces mesures permettront au gouvernement d'économiser 1,9 milliard de dollars par année. **Annoncé pour la première fois dans le discours du Trône, l'allongement du congé parental de six mois à un an figurait dans le budget de 2000.**

4. Allocations familiales/Prestations fiscales pour enfants

Un autre facteur dont il faut tenir compte dans la présente étude est l'évolution historique des dépenses liées aux allocations familiales et ce, pour un certain nombre de raisons. D'abord, les allocations familiales constituaient un volet important des dépenses fédérales en matière de développement social. En 1991, les paiements nets à ce titre étaient de 2,8 milliards de dollars et ils étaient versés à plus de 3,7 millions de familles. Mais l'intérêt de ce programme réside aussi dans le fait qu'il démontre à quel point les tendances des dépenses peuvent être totalement trompeuses. Il est toutefois difficile d'étudier ces tendances, en raison des modifications apportées à l'orientation du programme depuis 1970. À ses débuts, il s'agissait d'un programme modeste de prestations non imposables, offert à toutes les familles sans égard à leur revenu. Les prestations sont devenues imposables en 1974 et ont été considérablement augmentées. En 1979, leur niveau a été réduit et un crédit d'impôt pour enfants a été instauré.

Le nombre d'enfants à l'égard desquels des allocations familiales ont été versées a atteint son niveau maximum en 1975, avec 7,3 millions d'enfants.

En 1970, les allocations familiales représentaient 0,6 p. 100 du PIB. Ce pourcentage est passé à 1,2 p. 100 en 1974, à la suite de l'importante majoration des prestations brutes par enfant. Le rapport entre les allocations versées et le PIB est tombé à 0,9 p. 100 pendant les quatre années suivantes, puis à 0,6 p. 100 par la suite. Cette baisse était principalement attribuable à la diminution du nombre d'enfants admissibles et à la réduction effectuée en 1979 au moment de l'établissement du crédit d'impôt pour enfants.

Le crédit d'impôt pour enfants était techniquement considéré comme une dépense fiscale et ne figurait donc pas dans les statistiques des dépenses ou des revenus. Toutefois, une telle exclusion est purement arbitraire, et le crédit d'impôts pour enfants aurait pu tout aussi facilement être considéré comme une dépense comportant

un élément de réduction en fonction du revenu, tout comme le Supplément de revenu garanti. D'ailleurs, si nous le traitons de cette façon et le combinons avec les allocations familiales, l'évolution des dépenses fédérales dans les programmes visant les enfants présente le profit suivant : de 0,6 p. 100 du PIB en 1970, ces dépenses passent à 1,2 p. 100 au milieu des années 70, au moment où le nombre d'enfants atteint son maximum; le rapport décline ensuite légèrement mais remonte encore à 1,3 p. 100 avec l'instauration de crédit d'impôt pour enfants; enfin, il fléchit jusqu'à son niveau des années 90, soit 0,9 p. 100 du PIB à la suite d'un nouveau déclin du nombre de bénéficiaires.

Dans le budget fédéral d'avril 1989, le gouvernement avait trouvé un moyen de réduire les prestations versées au titre des pensions de sécurité de la vieillesse et des allocations familiales en les frappant de l'impôt sur le revenu des particuliers. Les prestations furent réduites de 0,15 $ pour chaque dollar de revenu des particuliers au-delà de 50 000 $. Le programme d'allocations familiales n'existe plus; il a été remplacé par la prestation fiscale pour enfants, le 1er janvier 1993. Sans cette réforme, les transferts aux particuliers qui atteignent maintenant des niveaux records, auraient été encore plus élevés. Les dispositions contenues dans le budget de 1996 devaient doubler le supplément du revenu gagné en deux étapes, pour le porter à 1 000 $. Ces dispositions ont maintenant changé. Le gouvernement consacrera 600 millions de dollars de plus au programme et le montant du supplément dépendra désormais du nombre d'enfants dans la famille. Dans le budget de 1999, le gouvernement a annoncé des augmentations des montants consacrés à la prestation fiscale pour enfants : 320 millions de dollars de plus à partir de juillet 1999, puis une autre tranche de 750 millions de dollars en 2000 et une autre encore, de 850 millions de dollars, en 2001. **Le budget de 2000 prévoyait de nouvelles augmentations : de 475 millions de dollars à partir de juillet 2000, de 1,020 milliard en 2001 et de 1,350 milliard en 2002.**

C. Frais de la dette

Jusqu'à maintenant, nous nous sommes penchés sur divers programmes de dépenses du gouvernement fédéral. Toutefois, une composante de plus en plus importante des dépenses de l'État est celle des intérêts sur l'encours de la dette publique. En 1970, ces intérêts représentaient la somme de 1,8 milliard de dollars, contre plus de 40 milliards de dollars pour l'exercice en cours. Exprimés en pourcentage du PIB, ils ont plus que doublé, pour atteindre presque 6 p. 100.

On attribue très souvent la hausse de cet élément de dépense à la politique monétaire plutôt qu'à la politique financière, en faisant état du rôle qu'ont joué les taux d'intérêts réels élevés depuis 1982-1983. On dit que les frais de la dette pourraient être réduits considérablement si l'on adoptait une politique de réduction des taux d'intérêt courants. Par exemple, lors de la publication du Budget des dépenses principal de 1988, on avait soutenu qu'un recul de 1 p. 100 seulement des taux d'intérêt pourrait réduire les frais de la dette de 1,4 milliard de dollars.

Il est vrai que les taux d'intérêt réels sont beaucoup plus élevés aujourd'hui que dans les années 70. Mais au cours de cette période, nous avons connu une inflation galopante qui a entraîné une chute des taux d'intérêt réels *ex post* à des niveaux très bas, voire même négatifs. Il n'est pas du tout évident qu'il soit souhaitable de revivre

une pareille expérience. Il n'est pas certain non plus que la Banque du Canada pourrait, par une politique d'expansion monétaire, faire baisser les taux d'intérêt, ni que les frais élevés de la dette soient imputables aux seuls taux d'intérêt élevés. Il y a aussi une autre variable importante dont il faut tenir compte : la taille de la dette auxquels s'appliquent ces frais d'intérêt.

Dans la première moitié des années 70, les frais de la dette représentaient en moyenne 2,2 p. 100 du PIB. En même temps, le rapport entre la dette publique et le PIB diminuait, et les taux d'intérêt réels étaient faibles, voire souvent négatifs. Après 1976, les frais de la dette ont grimpé régulièrement pour atteindre plus de 4 p. 100 du PIB, même si les taux d'intérêts réels continuaient d'être relativement faibles, ce qui s'explique par l'augmentation de l'encours de la dette. C'est au cours de cette période que le rapport entre la dette publique et le PIB a commencé à croître, à mesure que le gouvernement fédéral commençait à accumuler des déficits considérables.

Depuis 1984, les frais de la dette dépassent 5 p. 100 du PIB. S'il est vrai que l'endettement s'est accru rapidement au cours de cette période, les taux d'intérêt réels ont été extrêmement élevés en comparaison de ce qu'on a connu récemment. C'est ce qui a conduit certains analystes à affirmer que le montant élevé des frais de la dette était fonction de la politique monétaire.

Pour vérifier cette affirmation, nous avons évalué quel effet aurait eu, à compter de l'exercice financier de 1981-1982, un taux d'intérêt réel de 3 p. 100 sur les frais de la dette. S'il est vrai qu'un taux réel de 3 p. 100 est un taux relativement élevé en comparaison de ceux des années 70, époque où ils étaient exceptionnellement bas, il reste compatible avec le taux moyen enregistré au Canada sur une longue période.

Depuis l'exercice 1981-1982, le rapport moyen entre les frais de la dette et le PIB est de 4,8 p. 100; si le taux d'intérêt réel avait été de 3 p. 100, ce rapport se serait établi en moyenne à 3,64 p. 100. Le rapport entre la dette elle-même et le PIB aurait aussi légèrement diminué, passant de 59,47 à 57,4 p. 100 à la fin de 1986-1987; en moyenne, ce rapport serait resté toutefois relativement élevé en comparaison de ceux des années 70. On a surestimé l'effet qu'aurait eu une réduction des taux d'intérêt sur la dette et les frais qui s'y rattachent. Cette mesure aurait limité à 3 p. 100, en termes réels, le rapport des frais bruts de la dette à l'endettement brut, publié par le ministère des Finances. Or, toute politique de réduction des taux d'intérêt adoptée maintenant ne toucherait que les nouveaux emprunts. Il faudrait donc des années avant qu'un recul soutenu des taux d'intérêt se fasse sentir sur l'endettement global.

D. Les budgets fédéraux de 1990, 1991 et 1992, et l'exposé économique et financier de décembre 1992

Le 20 février 1990, l'hon. Michael H. Wilson a déposé son sixième budget. Le point saillant de celui-ci consistait en un plan de contrôle des dépenses axé sur une réduction totale des dépenses de 6,111 milliards de dollars sur deux ans et de 16,689 milliards de dollars au cours des cinq années suivantes. Ce plan comportait quatre volets. Premièrement, un certain nombre de programmes, plus particulièrement les paiements du Régime d'assistance publique du Canada à l'Ontario, à la Colombie-Britannique et à l'Alberta, étaient maintenus à une croissance de 5 p. 100 au cours des deux années suivantes. Deuxièmement, les transferts par habitant versés dans le cadre du

Financement des programmes établis demeuraient constants pendant deux ans. Troisièmement, certains programmes étaient réduits, y compris les montants consacrés aux logements sociaux et les subventions versées au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ainsi qu'au Secrétariat d'État. Enfin, certains programmes étaient supprimés, par exemple le Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada, le projet OSLO d'exploitation des sables bitumineux et le projet du brise-glace Polar 8.

Grâce à ces mesures, le gouvernement s'attendait à réduire les dépenses consacrées aux programmes en les faisant passer de 16 p. 100 du PNB à 14,2 p. 100 en 1994-1995.

Le budget de 1991 avait pour objectif premier de prolonger de trois ans le plan de contrôle des dépenses instauré l'année précédente. Il proposait également, dans le cadre de ce plan, de limiter les hausses de traitement des fonctionnaires fédéraux et de plafonner par une loi les dépenses des programmes.

Cette mesure législative de contrôle des dépenses s'inspirait de la loi américaine Gramm-Rudman de réduction du déficit, et de la loi de temporisation appliquée par les États pour maîtriser la croissance des dépenses des programmes. Elle limitait l'ensemble des dépenses des programmes à 615,3 milliards de dollars au cours de la période allant de 1991-1992 à 1995-1996. L'augmentation des dépenses serait plafonnée en moyenne à 3 p. 100 par année. Cette mesure avait pour but de freiner l'ensemble des dépenses. Si les dépenses dépassaient le plafond fixé au cours d'une année, l'excédent ne serait pas ajouté à la base de dépenses, mais devrait être compensé au cours des autres années.

Le budget de 1992 a élargi encore le Plan de contrôle des dépenses en réduisant de un milliard de dollars les dépenses pour 1992.

La piètre performance de l'économie canadienne avait accru la pression sur le déficit fédéral, à cause, principalement, de la diminution des revenus de l'État, mais également de l'augmentation de certaines dépenses de programmes. Le gouvernement a donc pris d'autres mesures afin de contrôler et de réduire ses coûts de fonctionnement de 3 600 millions de dollars au cours d'une période de deux ans. Ces nouvelles mesures comportaient une réduction de 10 p. 100 de la plupart des subventions et contributions au cours de chacune des deux années suivantes, un autre gel de deux ans des salaires des fonctionnaires et des parlementaires et une réduction de 3 p. 100 des budgets de fonctionnement. De plus, pour les nouveaux prestataires, le taux des prestations d'assurance-chômage est passé de 60 à 57 p. 100 des gains assurables. Quant à ceux qui abandonneraient leur emploi sans raison valable, ou qui seraient congédiés, ils n'auraient plus droit à l'assurance-chômage.

E. Le budget fédéral de 1993

Le gouvernement a introduit dans ce budget quelques nouvelles mesures de réduction des dépenses qui se greffaient à celles qu'il avait annoncées dans des budgets antérieurs et dans l'exposé économique et financier. Les nouvelles mesures étaient toutefois d'une ampleur restreinte par rapport aux précédentes.

Ainsi, le gouvernement a annoncé une réduction de 20 p. 100, après 1996-1997, des subventions et des contributions qu'il avait déjà comprimées de 10 p. 100 pour deux ans. Par ailleurs, il a prolongé les réductions dont avaient été frappés les programmes de développement régional et annoncé son intention de ne pas renouveler certains accords fédéraux-provinciaux de développement. Lorsque les mesures antérieures d'austérité permettaient tout de même des augmentations futures, ces accroissements étaient désormais limités à 1,5 p. 100 par année, soit le taux d'inflation prévu. Étaient visées ici les dépenses engagées dans la défense, l'aide internationale et le financement des conseils de recherche universitaire.

Les crédits affectés à la SCHL pour le logement social ont été bloqués à deux milliards de dollars par année, alors que ceux de la SRC et de Via Rail allaient baisser de 100 millions de dollars par année après 1995-1996. D'autres compressions équivalant à 300 millions de dollars touchaient les budgets de fonctionnement de 1993-1994 et de 1994-1995, après quoi elles seraient encore plus fortes. Dans l'ensemble, cependant, l'effet de ces compressions supplémentaires ne culminerait que quelques années plus tard.

En dépit de toutes ces réductions, les dépenses courantes du gouvernement ont augmenté, passant de 17,150 milliards de dollars, en 1991-1992, à 20,3 milliards de dollars en 1993-1994, soit une progression de 18,4 p. 100 en deux ans.

D'après le budget, les dépenses de programmes devaient croître, elles aussi, de 1,7 p. 100 par année entre 1993-1994 et 1997-1998, dépassant tout juste le taux d'inflation. À court terme, cependant, la croissance des dépenses de programmes serait plus forte, masquée par la refonte des prestations fiscales pour enfants. Ainsi, les dépenses de programmes seraient pour l'exercice 1993-1994, de 2,8 p. 100 supérieures à celles de 1993-1993. On s'attendait à une croissance presque aussi forte l'année suivante (2,6 p. 100).

Le budget satisfaisait aux exigences de la *Loi sur le contrôle des dépenses*. En fait, les dépenses cumulatives jusqu'en 1995-1996 devaient être inférieures de 8,5 milliards de dollars aux plafonds prévus, et le gouvernement projetait de traduire cette baisse en de nouveaux plafonds, plus bas. Ces plafonds de dépenses ont été rajustés pour tenir compte de la restructuration des programmes fédéraux, dans le cadre de laquelle certaines obligations ne relèveraient plus des dépenses de programmes.

F. Le budget fédéral de 1994

Ce budget prévoyait que les dépenses de programmes demeureraient stables jusqu'en 1995-1996. Toute hausse des dépenses totales résulterait de l'augmentation des frais de service de la dette.

Cette apparente stabilité des dépenses de programmes était attribuable à la réforme du système de prestations pour enfants. Sans cette réforme, les dépenses se seraient accrues; à la place, les recettes fiscales devaient diminuer.

G. Le budget fédéral de 1995

De 1990 à 1993, les dépenses ont augmenté plus vite que les recettes, mais la situation a commencé à changer en 1995. À partir de 1994-1995, les dépenses de programmes devaient baisser chaque année, si bien que, en 1997, elles seraient inférieures de 12 milliards de dollars à celles qui avaient été enregistrées en 1993-1994, année ou elles avaient totalisé 120 milliards de dollars. Le rapport des dépenses de programmes (coûts de réaménagement compris) au PIB serait ramené de 16,9 à 13,1 p. 100, mais on prévoyait en revanche une hausse substantielle des frais associés à la dette publique, frais que le gouvernement estimait à plus de 50 milliards de dollars (6,2 p. 100 du PIB) pour 1996-1997, contre 38 milliards (5,3 p. 100 du PIB) en 1993-1994.

Si le gouvernement est arrivé à réduire les dépenses, c'est en partie grâce à une révision de fond en comble et à une réduction considérable des dépenses de programmes et des dépenses de fonctionnement du gouvernement qui devaient se solder par l'amputation de 45 000 postes dans la fonction publique fédérale. Environ 6 000 de ces postes devaient être transférés au secteur privé, mais les autres disparaîtraient purement et simplement.

Les subventions aux entreprises devaient diminuer de 60 p. 100 sur trois ans, et certaines subventions à l'agriculture seraient réduites et d'autres carrément supprimées. À la suite de l'examen des programmes, les ministères visés dépenseraient globalement presque 10 milliards de dollars de moins en 1997-1998 qu'en 1994-1995, ce qui représenterait une baisse de 19 p. 100.

Par ailleurs, le gouvernement entendait combiner le financement du Régime d'assistance publique du Canada et le Financement des programmes établis en une seule subvention globale à partir de 1996-1997. Ce Transfert social canadien serait fondé sur une nouvelle formule qui entraînerait une diminution de 4,7 milliards de dollars des transferts pour 1996-1997 et 1997-1998. Les provinces auraient plus de latitude quant à la façon dont elles dépensent ces fonds, mais les transferts fédéraux ne seraient plus liés aux décisions des provinces en matière de dépenses.

Selon les projections de dépenses du gouvernement fédéral, il y aurait aussi une réforme du régime d'assurance-chômage qui devait permettre d'économiser au moins 700 millions de dollars en 1996-1997. Des modifications mineures ont été apportées à la pension de sécurité de la vieillesse, mais on prévoyait apporter des changements plus importants au régime une fois que le ministre du Développement des ressources humaines aurait procédé à un examen de celui-ci.

Le budget fédéral de 1995 annonçait des réductions de dépenses cumulatives de 25,3 milliards de dollars sur une période de trois ans s'achevant en 1997-1998, dont 17 milliards résultaient de l'examen des programmes. Cependant, 16 p. 100 seulement des réductions devaient être faites la première année.

H. Le budget fédéral de 1996

Contrairement au budget de 1995, celui de 1996 ne contenait pas de compressions des dépenses importantes. Il veillait néanmoins à ce que les dépenses de programmes continuent de diminuer pour passer à 105,5 milliards de dollars en 1998-1999, comparativement à 118,7 milliards de dollars en 1994-1995.

Le budget a prolongé l'examen des programmes, ce qui a permis de réaliser des économies additionnelles de 1,9 milliard de dollars en 1998-1999. On a notamment annoncé dans le budget une nouvelle réduction de 3,5 p. 100 des budgets des ministères en 1998-1999, l'élimination progressive de la subvention aux producteurs laitiers, une baisse de 18 p. 100 de la subvention des postes, une diminution des dépenses consacrées à Via Rail et à l'EACL et de nouvelles compressions des dépenses en matière de défense. Certaines des sommes ainsi économisées ont été réaffectées à des secteurs ayant une plus grande priorité.

I. Le budget fédéral de 1997

Ce budget contenait un certain nombre de nouvelles dépenses dans des secteurs prioritaires, mais leurs répercussions globales étaient faibles et les dépenses de programmes continuaient sur la pente descendante établie dans les budgets précédents.

Les nouvelles mesures de stimulation de l'emploi comprenaient un supplément de 425 millions de dollars destiné au programme Travaux d'infrastructure Canada pour 1997-1998 (annoncé avant le budget) et une contribution de 800 millions de dollars à la nouvelle Fondation canadienne pour l'innovation qui, sur une période de cinq ans, devait financer la modernisation des infrastructures des collèges et universités, des hôpitaux de recherche et des instituts de recherche sans but lucratif. L'apport de la Fondation était limité à la moitié des coûts d'investissement et devait généralement tourner généralement autour de 40 p. 100 du total. La contribution du gouvernement figurait dans les dépenses de 1996-1997, mais les fonds ne devaient être déboursés que plus tard. Le vérificateur général a exprimé des réserves au sujet de la manière dont le gouvernement avait comptabilisé cette dépense, un peu comme il l'avait fait au sujet de la comptabilisation, dans le budget de l'année dernière, du paiement destiné aux trois provinces de l'Atlantique pour l'harmonisation de leurs taxes de vente respectives avec la TPS.

Étaient également prévus un complément de fonds pour les réseaux de centres d'excellence et le Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI), la prolongation du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), ainsi que des fonds additionnels pour la promotion du tourisme. Ces nouvelles dépenses de programmes n'étaient pas très importantes et ne modifiaient pas la tendance à la baisse des dépenses de programmes totales, qui devaient se chiffrer à 103,5 milliards de dollars en 1998-1999, soit un peu moins de 12 p. 100 du PIB. Le budget annonçait aussi deux injections de capital de 50 millions de dollars chacune destinées respectivement à la Banque fédérale de développement et à la Société du crédit agricole. Ces dernières injections de capital devaient être financées par le gouvernement fédéral, mais elles ne constituaient pas des mesures de dépenses étant donné qu'une contrepartie figurerait à l'actif du bilan du gouvernement.

Le gouvernement a profité par ailleurs de taux d'intérêt peu élevés. En 1998-1999, les frais de la dette publique devaient s'élever à 46,5 milliards de dollars, ce qui représenterait 5,3 p. 100 du PIB, contre 6 p. 100 du PIB en 1995-1996.

J. Le budget fédéral de 1998

La tendance à la baisse des dépenses fédérales s'est poursuivie. En proportion du PIB,

les dépenses fédérales totales de 1999-2000 devaient être inférieures de 30 p. 100 à ce qu'elles étaient en 1992-1993 et représenter exactement le tiers de ce qu'elles avaient été en 1984-1985, lorsqu'elles ont culminé à 24,6 p. 100 du PIB. Cependant, comme on peut le voir au graphique 1, le rythme de la baisse ralentissait.

Selon les prévisions, les dépenses de programmes devaient représenter 11,5 p. 100 du PIB en 1999-2000, contre 17,8 p. 100 en 1992-1993 et 19,6 p. 100 en 1984-1985. Ces dépenses ont enregistré des baisses encore plus spectaculaires que les dépenses totales, soit de 35 p. 100 depuis 1992-1993 et de 41 p. 100 depuis 1984-1985. D'ailleurs, la valeur nominale des dépenses totales et des dépenses de programmes devait être à peu près la même en 1999-2000 qu'elle l'avait été en 1990-1991, soit neuf ans auparavant. Cela aussi représentait une réalisation sans précédent.

Le budget de 1998 prévoyait néanmoins un certain nombre de nouvelles dépenses qui, ajoutées aux mesures annoncées avant le budget, représentaient un montant cumulatif de 10,9 milliards de dollars de nouvelles dépenses en 1999-2000. Avec l'augmentation des dépenses au chapitre de la prestation fiscale pour enfants présentée comme un allégement fiscal dans le budget, on arrivait à un total cumulé de 12 milliards de dollars de dépenses nouvelles.

La plus importante mesure de dépenses était la création du Programme des bourses du millénaire. Le gouvernement a débité 2,5 milliards de dollars à ce titre en 1997-1998 bien que les fonds ne devaient parvenir à la Fondation que l'année suivante. Le coût cumulatif du relèvement du montant minimal du transfert pécuniaire aux termes du TCSPS (porté à 12,5 milliards de dollars) qui avait été annoncé avant le budget devait totaliser 4,1 milliards de dollars en 1999-2000. D'autres dépenses visaient les étudiants de niveau postsecondaire et complétaient les nouvelles mesures fiscales.

Le gouvernement annonçait aussi dans le budget des augmentations des crédits destinés aux conseils subventionnaires, aux programmes visant les autochtones et à la lutte contre le sida.

K. Le budget fédéral de 1999

L'excédent budgétaire de l'année précédente avait suscité des demandes de dépenses substantielles dans le domaine social, principalement dans le secteur de la santé. Le gouvernement fédéral a annoncé plusieurs initiatives à cet égard. D'ici les cinq années suivantes, 11,5 milliards de dollars seraient transférés aux provinces exclusivement pour leurs régimes de soins médicaux. Sur ce montant, huit milliards serviraient à relever le plancher de la fraction pécuniaire du TCSPS et 3,5 milliards seraient ajoutés de façon ponctuelle au Transfert.

Même en comptant ces dépenses, les dépenses fédérales de 2000-2001 devaient être au niveau le plus bas en cinquante ans et représenter 12,0 p. 100 du PIB, soit 0,6 point de pourcentage de moins que ce qui était prévu pour 1999-2000.

Le budget contenait aussi des mesures concernant la connaissance et l'innovation. La Fondation canadienne pour l'innovation, dont l'objectif principal consiste à promouvoir la recherche dans le secteur des technologies de pointe, recevrait des

fonds additionnels. Pour la première fois de son histoire, l'Agence spatiale canadienne allait recevoir des fonds non liés à des projets; on y investirait 430 millions de dollars dans les trois années suivantes.

La Prestation fiscale pour enfants avait déjà été augmentée dans le budget de 1998. Cependant, le budget de 1999 en a étendu l'admissibilité aux familles à revenu moyen ou modeste en leur consacrant 300 millions de dollars. Les cotisations d'assurance-emploi devaient être réduites de 465 millions de dollars au total en 1999-2000. Bref, le budget de 1999 mettait l'accent sur le système de soins médicaux tout en offrant aux contribuables de petits allégements fiscaux.

L. Le budget fédéral de 2000

L'excédent budgétaire enregistré en 1998-1999 était le second d'affilée. Après avoir annoncé des excédents importants pour les cinq prochaines années dans la Mise à jour économique et financière de 1999, le gouvernement a adopté un plan d'allégements fiscaux dans le budget de 2000. Il a par ailleurs aussi annoncé de nouvelles dépenses : 900 millions de dollars de plus pour la Fondation canadienne pour l'innovation, 900 millions de dollars distribués sur cinq ans en vue de créer 2 000 nouvelles chaires de recherche universitaire dans l'ensemble du Canada, 160 millions de dollars au projet Génome Canada pour faire avancer la génétique et la biotechnologie, 700 millions de dollars sur quatre ans pour l'amélioration des techniques et des pratiques en matière de protection de l'environnement et des fonds additionnels pour le financement de projets d'infrastructure à négocier avec les administrations provinciales et municipales.

Le gouvernement fédéral a accru le TCSPS par la voie d'un paiement ponctuel additionnel de 2,5 milliards de dollars en 1999-2000.

Après de nombreuses années de compressions budgétaires, le financement de la défense a recommencé à augmenter en 1998-1999. D'autres sommes substantielles ont été annoncées dans le budget de 2000 : 634 millions de dollars de plus en 1999-2000, 546 millions de dollars de plus en 2000-2001 et plus de 500 millions de dollars par an par la suite. Les autres ministères et organismes ont bénéficié d'augmentations de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement totalisant 505 millions de dollars en 1999-2000 et 1,2 milliard de dollars l'année suivante. Le rapport des dépenses de programmes au PIB devrait néanmoins continuer de diminuer pour passer à 11,6 p. 100.

L'élément le plus important du budget de 2000 est le rétablissement de l'indexation intégrale des tranches d'imposition et des crédits d'impôt, mesure qui concerne aussi la Prestation fiscale pour enfants.

MESURES PARLEMENTAIRES

On peut dire que, concrètement, l'évolution des dépenses gouvernementales est liée, d'une façon ou d'une autre, à des mesures votées par le Parlement. Environ une fois l'an, le ministre des Finances présente au Parlement un exposé budgétaire donnant un aperçu des projets de dépenses et du plan financier du gouvernement. En outre, presque tous les projets de loi votés par le Parlement ont une incidence sur les

CHRONOLOGIE

juin 1971 - Adoption du projet de loi C-229 prévoyant des mesures très poussées d'élargissement et d'assouplissement du régime d'assurance-chômage.

janvier 1974 - Les allocations familiales sont portées à 20 $ par mois par enfant et commencent à bénéficier de l'indexation, mais elles seront désormais considérées comme un revenu imposable.

1977 - Présentation et adoption du projet de loi C-27 dont l'objet est de tempérer la générosité du régime d'assurance-chômage. Les conditions d'admissibilité sont plus rigoureuses et, pour beaucoup de prestataires, le nombre maximal de semaines de prestations est réduit.

1978 - Introduction du crédit d'impôt pour enfants, qui ne peut dépasser 200 $ par enfant admissible.

1979 - À compter de janvier, les allocations familiales sont réduites d'environ 22 p. 100.

1983 et 1984 - Les facteurs d'indexation des dépenses gouvernementales sont limités à 6 p. 100 pour la première année et à 5 p. 100 pour la suivante.

mai 1985 - Le budget fédéral propose que le facteur d'indexation soit limité à la partie de la hausse de l'indice des prix à la consommation qui dépasse 3 p. 100.

novembre 1986 - La Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (Commission Forget) recommande dans son rapport de remanier en profondeur le régime d'assurance-chômage afin qu'il reprenne sa fonction d'assurance.

octobre 1994 - Le ministre des Finances, l'honorable Paul Martin, publie *La mise à jour économique et financière.*

décembre 1994 - Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes dépose son rapport intitulé *Pour affronter la crise du déficit.*

novembre 1999 - Le ministre des Finances, l'honorable Paul Martin, annonce dans la Mise à jour économique et financière qu'il prévoit encore des excédents budgétaires pour les prochaines années et une croissance modérée des dépenses.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Bird, R.M. *The Growth of Government Spending in Canada*. Canadian Tax Paper No. 51. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, juillet 1970.

Canada, ministère des Finances. *Le plan budgétaire*. Ottawa, différentes dates.

Dingledine, G. *Exposé chronologique : l'évolution de l'assurance-chômage de 1940 à 1980*. Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1981.

Gauthier, Gilles. *Les dépenses publiques fédérales, Partie I : La croissance*. Étude générale BP-119F. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 1985.

Horry, I.D. et M.A. Walker. *Government Spending Facts*. Vancouver, Institut Fraser, 1990.

Prince, M.J. *How Ottawa Spends, 1986-87: Tracking the Tories*. Toronto, Methuen, 1986.

Saunders, P. et F. Klau. « Le rôle du secteur public : causes et conséquences de l'élargissement du secteur public ». *Revue économique de l'OCDE*, n° 4, printemps 1985.

The National Finances. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, divers numéros.

---

* La première version de ce bulletin d'actualité a été publiée en janvier 1987. Le document a été périodiquement mis à jour depuis.

---

1 800 O-Canada

Mise à jour par la Direction générale des services de coordination des communications, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Droits d'auteur et avertissements